

Distr.

RESTRIITA

E/CEPAL/BRAS/Sem.2/R.12

15 de junho de 1983

ORIGINAL: PORTUGUÊS

CEPAL

Comissão Econômica para a América Latina
Escritório em Brasília

Seminário sobre Planejamento e Controle do Setor de
Empresas Estatais, organizado pela Comissão Econômica
para a América Latina (CEPAL) e o Instituto de Planejamento
Econômico e Social (IPEA) do Brasil, através do Convênio IPEA/CEPAL.

Brasília, 15 a 17 de junho de 1983



**CONCILIAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS
COM OS ORÇAMENTOS E OS IMPERATIVOS FINANCEIROS NACIONAIS**

Este documento foi preparado especialmente para o seminário pelo Sr. Xavier Moreno da França. As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade do autor e podem não coincidir com as da instituição a que pertence.

CONCILIAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS
COM OS ORÇAMENTOS E OS IMPERATIVOS FINANCEIROS NACIONAIS

(SUMÁRIO DA PALESTRA DO SR. XAVIER MORENO)

1- INTRODUÇÃO

Apresentação esquemática das empresas estatais da França e da organização do relacionamento delas com o Estado.

11. A ampliação do setor público ocorrido em 1981 na França aumentou de 50% a sua participação na economia e incrementou a sua heterogeneidade.

. Número de empresas estatais

	Antes de 1981	Atualmente
-Indústria e energia.....	13	20
-Transportes.....	4	4
-Bancos, seguros e outros.....	15	45

. Participação das empresas estatais da indústria e energia

	Antes de 1981	Atualmente
-no valor agregado.....	15%	27%
-no investimento.....	45%	55%

. Heterogeneidade muito grande entre empresas de serviço público e empresas pertencendo ao setor concorrential, nas quais a participação do Estado é minoritária.

Três grandes categorias :

- Os grandes serviços públicos e o setor do Carvão : gás, eletricidade, transportes terrestres, energia nuclear ;
- As empresas industriais (e as do transporte internacional) submetidas à concorrência : automóvel, petróleo, química, construção aeronáutica, farmácia, alumínio, mecânica, eletrônica...

.../...

- Os bancos e cias de seguros : as estatais representam 80% dos depósitos, 50% dos prêmios. Essas empresas não serão mais abordadas nesta palestra.

12. As relações com o Estado são diferentes seguindo as categorias de empresas e a antiguidade da sua nacionalização.

. Aspectos comuns a todas as empresas :

- Nomeação dos dirigentes (10% de origem interna, 20% oriundos de outras estatais, 70% de funcionários do Estado ;
- Presença de representantes do Estado no Conselho de Administração ;
- Autorização prévia do Estado para emissão de títulos no mercado financeiro, empréstimo ou investimento no estrangeiro (controle da Direção do Tesouro).

. Existência de controles reforçados sobre os grandes serviços públicos e as empresas nacionalizadas há longo tempo :

- Presença de um controlador de Estado na empresa
- Aprovação anual dos orçamentos
- Aprovação dos programas pluri- anuais de investimento
- Assinatura de contratos (cf. 2ª parte)

. Controles mais leves sobre as empresas nacionalizadas recentemente :

- Nem controlador de Estado, nem aprovação de orçamentos ou investimentos ;
- Discussão global no quadro de um contrato ("contrato de plano - cf. 2ª parte)

13. A tutela caracteriza-se globalmente por três paradoxos :

- Uma grande sofisticação dos instrumentos formais do controle : orçamentos, planos, comissões interministeriais, contratos, os quais na realidade, funcionam sempre de um modo muito diferente do previsto ;
- Um princípio de autonomia de gestão reafirmado, porém contradito pelas dificuldades econômicas e financeiras, que posicionam as empresas numa situação de solicitadoras ;
- Um papel muito relevante dos contactos pessoais, tão mais influente quanto estabelecem-se um conhecimento recíproco muito bom e relações de confiança entre as empresas e certas administrações.

Essas características são observadas nos procedimentos destinados a conciliar os orçamentos do Estado (cf. 2º parte), bem como na gestão dos desequilíbrios (cf. 3º parte).

*

* *

2. AS TRÊS ETAPAS DA CONCILIAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

A melhor maneira para ilustrar concretamente a compatibilização entre os orçamentos é de descrever, através de exemplos, a gestão dos desequilíbrios (cf. 3º parte). Antes porém, tem que apresentar as três etapas do procedimento.

21. O ponto de partida é nas previsões plurianuais do Estado e das empresas estatais.

- . Para o Estado, o plano de 5 anos oferece, em França, a oportunidade de alumiá-lo futuro. As previsões são tanto mais precisas que elas dizem respeito aos setores resguardados da concorrência internacional :

- Energia
- Transportes
- Matérias-primas

Para os outros setores, (há) escolha de prioridades mais que de objetivos quantitativos : reflexão sobre o interesse da política da eletrônica, pesquisa, emprego...

- . Para as empresas estatais : um plano a médio prazo (3 ou 5 anos) é estabelecido. Ele diz respeito no mesmo tempo :
 - aos objetivos estratégicos
 - aos meios (investimento, empregos)
 - aos objetivos financeiros (resultado, autofinanciamento)
 - aos recursos de financiamento (empréstimos, contribuição do Estado, aumento das tarifas).

22. A harmonização no quadro de um contrato plurianual

- . Esse contrato é o ponto fundamental das relações entre o Estado e as empresas estatais. O seu conteúdo teórico é muito ambicioso. Mas o importantíssimo é a existência do contrato, ou da negociação do contrato, mais do que o próprio resultado dessa negociação.

- . No contrato é averiguada a compatibilidade entre :
- as hipóteses econômicas da empresa e as do Estado
 - as prioridades da empresa e as do Estado
 - as prioridades dos vários serviços do Estado : técnicos, orçamentários, financeiros.

23. O acompanhamento da execução do contrato e a sua adaptação anual
- A assinatura do contrato não exonera a empresa dos procedimentos anuais de exame da sua situação e de ajustamento do seu orçamento. Conforme as categorias de empresas (cf. 1ª parte) os procedimentos compreendem :
- a aprovação do orçamento uma vez por ano (comissões financeiras)
 - a aprovação do programa plurianual de investimentos (comissões especializadas do F.F.E.S. - Fundo de desenvolvimento econômico e social)
 - a aprovação da dotação anual do Estado

Cada um desses procedimentos abre a oportunidade de aplicar ou ajustar o contrato.

Na prática, é a existência de desequilíbrios imprevistos que constitui o principal obstáculo a superar.

*

* *

3. A GESTÃO DOS DESEQUILÍBRIOS

A parte viva da conciliação dos orçamentos das empresas estatais com os do Estado articula-se através de três mecanismos : A síntese das incompatibilidades financeiras, as decisões de arbitragem, e as soluções temporárias.

31. A síntese das incompatibilidades (ou contradições)

Conhecidas as previsões das empresas, o Estado tem que conciliá-las com o equilíbrio :

- orçamentário
 - financeiro
- . O primeiro só diz respeito às empresas que recebem uma dotação direta do Estado (categoria, infelizmente, em crescimento). No mês de Janeiro do ano n, a Direção do Orçamento prepara um esboço do orçamento do ano n+1. Entre Março e Maio, com base nas orientações gerais definidas pelo Primeiro-Ministro a partir do esboço de Janeiro, os pedidos das várias empresas são examinados (no âmbito de negociações com cada Ministério).

.../...

Em Junho, as contradições entre as necessidades (aplicações) e os recursos disponíveis são submetidas à arbitragem do Primeiro Ministro. A decisão final é tomada em Julho do ano n para as dotações do ano $n+1$.

- . Os equilíbrios financeiros são avaliados de duas maneiras :
 - equilíbrio das necessidades de financiamento a médio e longo prazo com os recursos da poupança
 - criação monetária que resulta dos desequilíbrios.

O instrumento de síntese da Direção do Tesouro é um "quadro quadrado" no qual aparecem as necessidades repartidas entre 8 setores :

- . Empresas estatâis dos grandes serviços públicos
- . Empresas estatâis industriais
- . Indústria privada
- . Infraestruturas nacionais
- . Infraestruturas locais
- . Habitação
- . Bancos (apelo ao mercado financeiro)
- . Exterior,

e os recursos repartidos em 8 colunas :

- . Mercado financeiro interno
- . CDC (Caixa de Depósitos e Consignações, cabeça da rede das caixas de poupança)
- . Mercados financeiros estrangeiros
- . Orcamento do Estado (dotações e empréstimos)
- . Bancos
- . Crédito Agrícola
- . Diversos
- . Insuficiências a financiar (p. meios monetários)

Duas vezes ao ano pelo menos, e mais frequentemente se for preciso, esse quadro é atualizado :

- em Novembro do ano n para o () privisório do ano n e o previsual do ano $n+1$
- em Junho do ano n para o definitivo de $n-1$ e o previsual de n atualizado, e, para alumiãr o processo orçamentário, um primeiro esboço do ano $n+1$.

Se as insuficiências evidenciam um risco de superação dos objectivos monetários é aplicado o procedimento de arbitragem.

32. As arbitragens

- . Frente aos desequilíbrios orçamentários e financeiros, os serviços do Ministério da Fazenda formulam proposições : adiamento dos programas, fechamento de usinas, freagem da progressão dos salários, aumento das tarifas.

- . Essas proposições são examinadas no contexto previamente fixado : contratos de plano, objetivos setoriais.
O Primeiro Ministro decide.

33. As soluções temporárias

O endireitamento das contas sendo um processo demorado e constantemente aprimorado, o procedimento de conciliação dos orçamentos há também de determinar soluções temporárias para enfrentar os déficits.

O "quadro quadrado" permite cadastrar os eventuais superávits de certos setores, ou na ausência deles, de providenciar os recursos necessários via :

- poupança externa
- emissão monetária (créditos desenquadrados)

*

* *

CONCLUSÃO

- . Mesmo que nenhum esquema teórico em si basta para solucionar o problema da conciliação dos orçamentos, a existência de um quadro de referência :

- contratos
- síntese orçamentária e financeira
- procedimento de arbitragem,

é muito útil.

- . A capacidade dos serviços do Estado para corrigir os desequilíbrios depende de duas condições indispensáveis :

- capacidade de síntese para apresentar claramente ao Poder Político as arbitragens entre setores e entre empresas ;
- bom conhecimento do funcionamento, visto do interior, das empresas para prever as suas reações, a sua capacidade de adaptação, para discriminar o que é possível de exigir numa dada situação e o que não pode ser obtido sem uma mudança completa (da organização ou dos dirigentes...)

A existência em França de um serviço administrativo (Direção do Tesouro) que possui essas duas possibilidades, constitui um grande trunfo para a implementação de uma conciliação permanente dos orçamentos das empresas estatais com os imperativos financeiros nacionais.

*

* *